

## RECENZJE, NOTY, SPRAWOZDANIA

### Jacek Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Warszawa 2019, ss. 227

Recenzowana praca dotyczy kwestii o fundamentalnym wręcz znaczeniu dla Polski oraz innych państw europejskich. Ich rozstrzygnięcie może przesądzić kształt demokracji i stan praworządności w naszej części Europy na wiele lat. Związane to jest przede wszystkim z wprowadzanymi przez polskiego ustawodawcę począwszy od końca 2015 r. zmianami (niesłusznie nazywanymi reformą) dotyczącymi funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych oraz sądów powszechnych i prokuratury, a także zmianami dotyczącymi statusu sędziów i prokuratorów. Zmiany te, chociaż dokonane bez niezbędnego mandatu ustrojodawcy, a wręcz w istotnej części wbrew Konstytucji i zobowiązaniom prawnomiędzynarodowym Polski, prowadzą w istocie do przekształcenia ustroju Rzeczypospolitej, ograniczenia demokracji i gwarancji praw jednostek. W dyskursie politycznym są one przy tym przedstawiane przez ich zwolenników jako prowadzące do przywrócenia sądów obywatelom.

W zaistniałej sytuacji istnieje pilna potrzeba pogłębionej refleksji naukowej nad znaczeniem praworządności we współczesnych demokracjach oraz nad mechanizmami i narzędziami jej ochrony, zarówno na forum krajowym, jak i ponad- (między-) narodowym. Książka J. Barcika odpowiada we właściwym momencie na to zapotrzebowanie. Jest równocześnie opracowaniem komplementarnym wobec innych ukazujących

się w podobnym czasie rozpraw prawniczych poświęconym kryzysowi konstytucyjnemu i kryzysowi praworządności w Polsce. Mam tu na myśli w szczególności monografię: *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*, red. P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2017; W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford 2019; M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019 oraz *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019. Dwie pierwsze pozycje skupiają się na problematyce konstytucyjnej. Ostatnia praca zbiorowa dotyczy zarówno krajowych, jak i unijnych regulacji dotyczących państwa prawnego i sądownictwa, nie ma jednak charakteru opracowania kompleksowego tej tematyki. Najbliżej zagadnień poruszanych przez J. Barcika pozostaje (wydana kilka miesięcy później) praca M. Taborowskiego, z tym, że ta ostatnia z kolei nie obejmuje (silnie zaakcentowanych w recenzowanej pracy J. Barcika) wątków związanych z porządkiem prawnym Rady Europy.

Badając problematykę ochrony praworządności w dwóch europejskich organizacjach regionalnych (Radzie Europy i Unii Europejskiej) autor stawia kilka istotnych pytań badawczych. Pierwsze z nich dotyczy skuteczności kontroli zasady państwa prawnego w ramach dwóch różnych modeli integracyjnych – międzyrządowego i ponadnarodowego – funkcjonujących w ramach, odpowiednio, Rady Europy i Unii Europejskiej. Kolejne pytanie badawcze dotyczy definicji państwa prawnego oraz przyjętego w obu organizacjach standardu sędziowskiej niezależności i niezawisłości, ich umiejscowienia w aksjologii i systemie źródeł prawa. Autor rozważa także przyjęte tam mechanizmy ochrony praworządności w państwach członkowskich, stosowane sankcje oraz ich skuteczność.

Problem badawczy, z którym przyszło zmierzyć się J. Barcikowi, mógł być rozpatrywany co najmniej na dwa sposoby. Pierwszy z nich, który roboczo można nazwać „problemowym”, polegałby na prowadzeniu analizy wokół kluczowych zagadnień, takich jak: rozumienie zasady państwa prawa, jej umiejscowienie w porządkach prawnych obu organizacji międzynarodowych, funkcjonujące mechanizmy ochronne itd.,

równocześnie w odniesieniu do Rady Europy i Unii Europejskiej. Takie podejście pozwoliłoby na bieżąco, w odniesieniu do poszczególnych szczegółowych problemów i pytań badawczych, zderzać dwa różne podejścia do ochrony praworządności, dokonywać ich porównań i uogólnień, a także wyprowadzać wnioski z prowadzonych badań. Autor nie przyjął jednak tej optyki. Zdecydował się na podejście, które można określić jako „podmiotowe”, w którym poszczególne zagadnienia są rozpatrywane osobno, w pierwszym rzędzie w odniesieniu do Rady Europy, a w dalszej kolejności do Unii Europejskiej. Stąd właśnie wynika podział pracy na dwa obszernie rozdziały: pierwszy zatytułowany „Rada Europy”, drugi – „Unia Europejska”. Prawdą jest przy tym to, że prezentacja ochrony praworządności w ramach każdej organizacji jest dokonywana z licznymi odesłaniami i porównaniami do drugiej organizacji, tak by, jak określa to autor, „zagadnienia omawiane było komplementarnie, a nie konkurencyjnie” (s. X). J. Barcik wyjaśnia przy tym, że ten model rozważań jest pochodną funkcjonowania odmiennych modeli integracyjnych w ramach Rady Europy i Unii Europejskiej (s. X).

Bez przeprowadzenia własnych studiów trudno jednoznacznie ocenić, który z wyżej wskazanych modeli analizy problematyki praworządności w obu organizacjach międzynarodowych przyniósłby lepsze efekty. Oba podejścia wydają się w pełni uprawnione i mieszczące się w ramach standardów prawniczej rozprawy naukowej. Prawdą jest jednak także to, że przyjęte w pracy podejście „podmiotowe” nie jest wolne od (w pewnym sensie koniecznych w tym przypadku) powtórzeń. Utrudnia także formułowanie wniosków końcowych, czego dowodem może być stosunkowo krótkie (liczące ok. 3 strony) podsumowanie („Zakończenie”, s. 225–227).

W odniesieniu do obu organizacji międzynarodowych autor zastosował podobny schemat analizy. Punktem wyjścia jest dla niego zasadniczo wyznaczenie treści zasady rządów prawa (państwa prawnego) w porządku prawnym każdej z dwóch analizowanych organizacji. Autor uwzględnia przy tym zarówno źródła należące do tzw. *hard law* (przede wszystkim normy traktatowe), jak i źródła tzw. „miękkiego prawa” (*soft law*). W dalszej kolejności dokonuje charakterystyki występujących w obu organizacjach mechanizmów ochrony rządów prawa (państwa prawnego). Mechanizmy te dzieli na trzy podstawowe grupy: sądowe, polityczne i eksperckie

(w przypadku UE dochodzą jeszcze mechanizmy określane mianem „ekonomicznych”). Nie zachowuje jednak stałej kolejności ich analizy w ramach każdego z dwóch podstawowych rozdziałów (w przypadku Rady Europy na czoło wysunięty został mechanizm sądowy, a w przypadku Unii Europejskiej – mechanizmy polityczne). Dyskusyjne może być również określenie niektórych przynajmniej mechanizmów i organów jako eksperckich. Przykładowo Grupę Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) tworzą (jak podpowiada już nazwa tego organu) państwa członkowskie Rady Europy. Są one w niej reprezentowane przez swych przedstawicieli, którymi mogą być przedstawiciele odpowiednich ministerstw, organów odpowiedzialnych za zwalczanie korupcji, prokuratur, sądów itd. Nie zawsze muszą to być niezależni eksperci. Podobnie członkami Komitetu Regionów – organu doradczego UE, są „przedstawiciele społeczności regionalnych i lokalnych, posiadający mandat wyborczy społeczności regionalnej lub lokalnej albo odpowiedzialni politycznie przed wybranym zgromadzeniem” (art. 300 ust. 3 TFUE). Są to więc zasadniczo politycy szczebla regionalnego lub lokalnego, niekoniecznie eksperci. W tych i podobnych przypadkach lepiej mówić o organach doradczych, ewentualnie wyspecjalizowanych, ale raczej nie o organach (mechanizmach) eksperckich (co nie wyklucza, że niektórzy przynajmniej członkowie tych organów mogą posiadać w określonej dziedzinie również wiedzę ekspercką).

W ramach pierwszego rozdziału recenzowanej pracy, dotyczącego Rady Europy, autor kompetentnie i szczegółowo analizuje funkcjonowanie zasady rządów prawa w ramach tej organizacji, ze szczególnym uwzględnieniem Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Podkreśla odmienny model integracji przyjęty w tej organizacji (model międzyrządowy) w stosunku do modelu funkcjonującego w Unii Europejskiej oraz wskazuje na skutki w sferze ochrony praworządności wynikające z tego właśnie modelu (skuteczność mechanizmów ochronnych w ramach Rady Europy jest uzależniona w dużej mierze od woli państw członkowskich). Na marginesie warto zwrócić jednak uwagę na zachodzące w ostatnich latach procesy zbliżania obu organizacji. Mam tu na myśli zarówno zakładane przez Traktat o Unii Europejskiej przyłączenie UE do Europejskiej Konwencji, istniejące powiązania między

Kartą Praw Podstawowych a Konwencją (zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty: „W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”), jak i wprowadzony przez protokół nr 16 do Konwencji mechanizm wydawania opinii doradczych przez ETPCz (protokół nr 16 wszedł w życie 1 sierpnia 2018 r.). Opinie te są wydawane na wniosek najwyższych sądów i trybunałów państw członkowskich i dotyczyć mają istotnych kwestii w zakresie interpretacji lub stosowania praw i wolności zawartych w Konwencji i jej protokołach. Dotychczas wydano sześć takich opinii doradczych (wszystkie w 2019 r.). Z tego punktu widzenia nie jest w pełni trafne stwierdzenie, że w ramach porządku konwencyjnego nie ma możliwości zadawania pytań prawnych Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka (s. 3). Odpowiednikiem odesłania prejudycjalnego funkcjonującego w prawie UE jest bowiem do pewnego stopnia (przynajmniej dla państw, które ratyfikowały protokół nr 16) mechanizm uzyskiwania opinii doradczych ze strony ETPCz. Z drugiej strony prawdą jest, że opinie doradcze (inaczej niż wyroki TSUE wydawane w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów krajowych) nie są wiążące (art. 5 protokołu nr 16), a Polska nie ratyfikowała (jeszcze?) tego protokołu.

Na szczególnie pozytywną ocenę zasługuje dokonana w recenzowanej pracy analiza orzecznictwa ETPCz dotyczącego zasady rządów prawa, jak również charakterystyka dorobku Komisji Weneckiej w zakresie ochrony tej zasady w państwach członkowskich, w tym w Polsce. Autor trafnie wskazuje m.in. na istniejące ograniczenia sądowego mechanizmu ochrony zasady rządów prawa w porządku konwencyjnym związane zarówno z ograniczonym charakterem skargi do ETPCz, ograniczeniami skargowymi, jak i problemami, które powstają na etapie wykonania wyroku. Rozważania autora są w tym zakresie pogłębione, oparte o bogaty materiał źródłowy oraz w pełni przekonujące. Pewien niedosyt pozostawia z kolei analiza dorobku GRECO w sprawach ochrony zasady państwa prawnego. Realizacja przez Polskę wskazań GRECO zawartych we wskazanym w pracy raporcie opublikowanym w 2013 r. była

przedmiotem dwóch odrębnych raportów zgodności (*compliance report*) przyjętych w 2014 r. i 2017 r. (wraz z aneksem z czerwca 2018 r.). Ponadto w pracy nie został uwzględniony mechanizm kontroli *ad hoc* (*ad hoc procedure in exceptional circumstances*) przewidziany w regule (*rule*) 34 regulaminu proceduralnego (*Rules of procedure*) GRECO. W ramach tego mechanizmu został przygotowany m.in. specjalny raport (opublikowany 29 marca 2018 r.) dotyczący właśnie zmian legislacyjnych w polskim wymiarze sprawiedliwości.

Wysoko oceniam drugą część pracy J. Barcika, dotyczącą zasady państwa prawnego w porządku prawnym Unii Europejskiej. Autor słusznie przykładając dużą wagę do ukazania zarówno istoty państwa prawnego, jak i miejsca tej konstrukcji w ramach wskazanych w traktacie wartości, na których ufundowana jest UE, jak również jako zasady rządzącej funkcjonowaniem tej organizacji oraz tworzących ją państw członkowskich. Autor ukazuje wartość państwa prawnego jako istotę europejskiej tożsamości konstytucyjnej. Analizuje również związki między tożsamością konstytucyjną państw członkowskich a unijną zasadą państwa prawnego. Trafnie wskazuje, że państwa członkowskie nie mogą przenieść na szczebel UE kompetencji prowadzących do zakwestionowania lub ograniczenia tej zasady. Mogą jednak dokonać transferu kompetencji w celu wzmocnienia jej ochrony. Z takim właśnie przekazaniem kompetencji do badania stanu przestrzegania przez państwa członkowskie zasady państwa prawnego mamy do czynienia zarówno w ramach mechanizmu z art. 7 TUE, jak i normy z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Wśród mechanizmów politycznych ochrony zasady państwa prawnego w UE J. Barcik wskazuje procedurę z art. 7 TUE, procedurę kontrolną prowadzoną przez Komisję na podstawie komunikatu z 2014 r. oraz petycje do Parlamentu Europejskiego. Trafna wydaje się przy tym ocena autora względem tych mechanizmów jako narzędzi o istotnie ograniczonej skuteczności. Dyskusyjny może być przy tym pogląd, iż poważne i stałe naruszenie zasady państwa prawnego może stanowić przesłankę wygaśnięcia traktatów unijnych względem państwa członkowskiego – naruszcyciela, a to na podstawie art. 60 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Autor ogranicza przy tym tego rodzaju możliwość do sytuacji „granicznych” (wygaśnięcie traktatów ma być środkiem ostatecznym

i stosowanym w przypadku wyczerpania procedur z art. 7 TUE). Jak się wydaje, prawo UE przewiduje w tym przypadku własne sankcje, a w szczególności zawieszenie niektórych praw państwa członkowskiego wynikających z traktatu (art. 7 ust. 3 TUE). Autonomiczność unijnego porządku prawnego w powiązaniu z zasadą lojalnej współpracy (wykluczającą także jednostronne zawieszenie działania traktatu) zdaje się zatem przemawiać przeciwko możliwości zastosowania w tym przypadku środków właściwych powszechnemu prawu międzynarodowemu. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. W wyroku w sprawie *Wightman*, C-621/18, Trybunał wskazał w szczególności, że: „skoro nie można zmusić państwa do przystąpienia do Unii wbrew jego woli, to nie można go również zmusić, wbrew jego woli, do wystąpienia z Unii” (pkt 65). TSUE odwołał się przy tym do podstawowych celów i wartości unijnego porządku prawnego oraz do praw obywateli UE. Trybunał wskazał m.in., że: „wystąpienie państwa członkowskiego z Unii może w sposób znaczący wpłynąć na prawa wszystkich obywateli Unii, w tym w szczególności na ich prawo do swobodnego przemieszczania się, tak obywateli danego państwa członkowskiego, jak i obywateli pozostałych państw członkowskich” (pkt 64). Rozważania Trybunału dotyczące „przymusowego” wystąpienia państwa członkowskiego z UE można co najmniej w drodze analogii odnieść także do wygaśnięcia traktatu na skutek jednomyślnego porozumienia pozostałych stron, o którym mowa w art. 60 ust. 2 lit a) konwencji wiedeńskiej.

Na bardzo pozytywną ocenę zasługują również zawarte w recenzowanej pracy rozważania na temat sądowych mechanizmów ochrony praworządności w UE. Trafna jest w szczególności ocena przełomowego charakteru dla tego rodzaju spraw wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 28 lutego 2018 r. w sprawie sędziów portugalskich (C-64/16). Z perspektywy czasu i wydanych później wyroków (głównie zresztą w sprawach dotyczących Polski) widać wyraźnie, że wyrok ten należy do kluczowych orzeczeń sądowych w całej historii Wspólnot i Unii Europejskiej, na równi z wyrokami w takich sprawach jak np. *Van Gend*, *Simmenthal* i *Frankovich*.

J. Barcik zwraca również w pracy uwagę na projektowane dopiero mechanizmy ochrony praworządności, które określa mianem

„ekonomicznych”. Chodzi o zgłoszony w 2018 r. projekt rozporządzenia unijnego w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich. Autor uznaje tę inicjatywę za w pełni uzasadnioną. Odpiera również argumenty jej przeciwników.

W podsumowaniu zawartych w pracy rozważań J. Barcik słusznie wskazuje, że w ostatnich latach jesteśmy świadkami sprecyzowania pojęcia i zredefiniowania sposobu kontroli przestrzegania zasady rządów prawa. Zasada ta staje się, jak określa to autor, sednem integracji europejskiej. Podnosi, że: „ [z] mglistej koncepcji politycznej staje się codzienną walutą dialogu sądowego” (s. 225). Dostrzega wysiłek włożony w umocnienie tej zasady zwłaszcza ze strony Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości UE i Komisji Weneckiej. Osiągnięte wyniki nie uznaje jednak za w pełni satysfakcjonujące, postulując dalszy rozwój mechanizmów kontrolnych.

Recenzowana praca zasługuje na wysoką ocenę. Stanowi jedno z pierwszych znanych mi w literaturze polskiej i europejskiej tak rozbudowanych studiów ochrony praworządności w porządku prawnym zarówno Rady Europy, jak i Unii Europejskiej. Autor z równym znanstwem i kunsztem prawniczym (co nie jest z pewnością standardem) porusza się w systemach prawnych obu tych organizacji międzynarodowych. Trafnie wskazuje na wspólny europejski rdzeń rozumienia zasady państwa prawnego oraz jej znaczenie dla budowy tożsamości europejskiej.

**J. Barcik, *Protection of the Rule of Law in the Council of Europe and the European Union with Special Regard to the Independence of Courts and Independence of Judges*, Warszawa 2019, pp. 227**

**Sławomir Dudzik** – prof. dr hab., Katedra Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego (kierownik katedry).